

LUTZ BRANGSCH

## Wie aus Politik Haushalt wird. Zu Legitimität und Notwendigkeit einer demokratisierten Haushaltspolitik

Das diffuse Unwohlsein – oder die nackte Empörung – über Haushaltspolitik sind Ausdruck eines völlig richtigen Empfindens: Eine Weiterführung des bisherigen Kurses führt tiefer in die Sackgasse. Dies gilt für den Bund wie auch für Länder und Kommunen. Wenn der Berliner Finanzsenator Tilo Sarrazin von einer »kaum faßbaren Armut« Berlins spricht<sup>1</sup>, so steht dem ein nicht weniger faßbarer Reichtum gegenüber. Daß mit dem Haushalt etwas »faul« ist, wird also wohl angenommen und gesehen. Nur, wie dem quasi »Übernatürlichen« zu begegnen sei, bleibt unklar. Dies ist insoweit eigentlich verwunderlich, bildet doch die Beschäftigung mit dem Staatshaushalt einen der Ausgangspunkte der modernen ökonomischen Wissenschaft und ein konstituierendes Moment bürgerlichen Selbstbewußtseins.<sup>2</sup> Dies gilt gerade für Deutschland, wo auch nach der Revolution von 1848 das in der Verfassung verbriefte Budgetbewilligungsrecht lange Zeit nur auf dem Papier stand.<sup>3</sup>

Ein Höhepunkt in der aktiven Nutzung des Haushaltes als gesellschaftspolitisches Instrument und in einer bis dahin nicht gekannten Breite ist mit dem Namen John Maynard Keynes verbunden. Die haushaltspolitischen Dimensionen der Kriegswirtschaft beziehungsweise Kolonialpolitik mag in bestimmten Phasen ihrer quantitativen Seite nicht nachstehen, in ihrer Zielrichtung bleiben sie jedoch gegenüber den hier entwickelten Konzepten bescheiden. Es bedurfte erst eines radikalen Schrittes im fernen Brasilien, in Porto Alegre, um das Politische an der Haushaltspolitik, und damit die Frage ihrer Demokratisierung, wieder in eine breitere Diskussion einzuführen. Mit den gemeinsamen Modellprojekten von Bertelsmann-Stiftung und Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum Bürgerhaushalt wurde zudem von konservativer Seite eine eigene Konzeption öffentlicher Haushaltspolitik entwickelt, die in ihrer gesellschaftspolitischen Tiefenwirkung ähnliche Debatten wie die um die Rolle des ehrenamtlichen Engagements bei weitem übertreffen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Frage nach dem Politischen an der Haushaltspolitik mit großer Deutlichkeit wieder in die Diskussion zu bringen und die Suche nach Ansätzen für ihre Demokratisierung zu beleben.

*Was ist eigentlich ein Haushalt – und was macht ihn politisch?*

Der Haushalt erscheint als Form der Umwandlung von staatlicherseits erzwungenen Einnahmen in bestimmter Struktur in staatlicherseits festgelegte Ausgaben in einer anderen Struktur. Die Prozesse

Lutz Brangsch – Jg. 1957; Dr. oec., Diplomwirtschaftler, Mitglied des Geschäftsführenden Ausschusses des Vorstandes der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Letzte Veröffentlichung in *UTOPIE kreativ*: »Soziale Sicherheit als Zivilisationsgewinn?«, Heft 113 (März 2000) S. 232-237.

1 Vgl. Der bettelarmen Hauptstadt einen heilsamen Schock versetzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. 2. 2002, S. 4.

der Realisierung von Einnahmen wie auch der Verwandlung der Einnahmen in Ausgaben erfolgt zwar in einem gesetzlichen Rahmen, bestimmt sich letztlich aber durch politische Entscheidungen; natürlich ist die Umverteilung auch Folge früherer Entscheidungen, die ihrerseits selbst bei ihrer Entstehung verschiedenen Faktoren unterworfen waren. Somit ist der Haushalt eine langfristig wirkende Funktion der Politik; er ist nicht mit ihr identisch, spiegelt aber ihre Grundtendenzen wider.

Bereits dieser kurze Blick auf die scheinbar eherne Institution Haushalt deutet seine tatsächliche Flexibilität, sein Fließen, seine Beweglichkeit an. In der Polemik wird oft der Eindruck erweckt, der Haushalt sei der Selbstbedienungsladen von Oberschicht und Bürokratie. Er ist dies sicher auch – seine Funktionen erschöpfen sich darin jedoch nicht. Der Haushalt und mit ihm die Haushaltspolitik werden immer die ihnen innewohnende Tendenz zum Klientelismus überwinden müssen und auch überwinden, wenn sie ihrer eigentlichen politischen Funktion beziehungsweise ihrer Rolle als Funktion der Politik gerecht werden sollen. Warum wird nun aber der Haushalt – langfristig gesehen – nicht zu einem Instrument, um ausschließlich eine Klientel zu bedienen? Warum macht es also Sinn, über die Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf den Haushalt oder eine Demokratisierung von Haushaltspolitik überhaupt zu diskutieren?

Umverteilung über den Haushalt ist kein Selbstzweck. Umverteilung ist immer ein Moment der Reproduktion des Nationaleinkommens auf der einen Seite, der Reproduktion einer bestimmten Qualität gesellschaftlicher Verhältnisse auf der anderen Seite. Der Haushalt hat somit immer eine Funktion politischer und wirtschaftlicher Reproduktionssicherung.<sup>4</sup>

Hierbei ist wesentlich, haushaltspolitische Prozesse als reproduktive Prozesse zu verstehen, also als Prozesse, die gleichzeitig (!) auf die langfristige und auf die unmittelbare Sicherung der Produktion der materiellen und geistigen Existenzbedingungen der Gesellschaft, mithin auf die Gewährleistung der Wiederholbarkeit von materiellen und geistigen Produktionszyklen in bestimmtem Umfang, in bestimmter Richtung sowie in bestimmter Art und Weise (das heißt, einer bestimmten Lebensweise) gerichtet sind.

### *Haushalt als Moment gesellschaftlicher Reproduktion*

Somit ergeben sich zwei Ebenen, die im Zusammenhang mit Haushalt und Haushaltspolitik zu berücksichtigen sind. Auf der ersten Ebene erscheinen Haushalt/Haushaltspolitik als das Wechselspiel folgender Faktoren:

- Einnahmen aus Steuern, Erträgen, Beteiligungen und so weiter sowie
- Ausgaben entsprechend bestehender Gesetze, aktueller politischer Entscheidungen sowie früher getroffener Entscheidungen in bezug auf
- die Masse des erzeugten Produkts einer Gesellschaft sowie
- weiterer aus internen und externen Faktoren abgeleiteter Reproduktionserfordernisse, die sich vor allem aus der Spezifik der Ausstattung mit Ressourcen, der Einbindung in die regionale und inter-

2 So befaßt sich zum Beispiel Adam Smith in seinem ökonomischen Hauptwerk »Eine Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Reichtums der Nationen« im Buch V im Kern mit Haushaltspolitik. Dieser Teil umfaßt ein knappes Drittel des Gesamtwerkes. Ähnliches findet sich bei David Ricardo, William Petty und anderen klassischen bürgerlichen Ökonomen. Das ist verständlich, weil die Frage der Legitimität, der Höhe und der Art der Abgaben und Steuern sowie natürlich deren Verwendung die Akkumulations- und damit Überlebensfähigkeit der frühen kapitalistischen Unternehmen in außerordentlich hohem Maße und direkt sichtbar bestimmten. Ohne eine staatlich finanzierte materielle und soziale Infrastruktur waren diese Unternehmen in der Frühphase nicht lebensfähig gewesen. Nicht weniger wichtig war diese Auseinandersetzung, um die kapitalistische Art der Verwendung von Geld, die Investition in das Unternehmen, gegenüber dem parasitären Konsum des Adels zu legitimieren. So haben wir es also von Anfang an mit einer *politischen* Debatte zu tun.

3 Vgl. dazu zum Beispiel Ferdinand Lassalle in »Was nun? Zweiter Vortrag über Verfassungswesen«, gehalten am 17. 11. 1862, in: Ferdinand Lassalle: Auswahl von Reden und Schriften nebst kurzer Biographie und geschichtlicher Einführung von Dr. Karl Renner, Berlin 1923, S. 95-99.

4 Dabei sind zwei Gesichtspunkte von herausragender Bedeutung: erstens die spezifische Funktion der Sicherung der Stabilität einer bestimmten Qualität gesellschaftlicher Umverteilung und zweitens die Sicherung der langfristigen Stabilität einer bestimmten Qualität gesellschaftlichen Zusammenhalts, insoweit also das Eingebundensein in eine allgemeine politische Funktion.

ationale Arbeitsteilung oder auch aus bestimmten Traditionen ableiten lassen.

Die reproduktive Funktion des Haushaltes schließt somit schon unter quantitativem Gesichtspunkt einen fundamentalen politisch-ökonomischen Widerspruch ein: Auf der einen Seite stehen die wachsenden Anforderungen an die Qualität des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens (in konkret-historischer Form der Ware Arbeitskraft und ihres aus diesen Anforderungen resultierenden Wertes respektive Preises) sowie die Ansprüche an die Gestaltung von Umwelt- und Infrastrukturbedingungen als originär nur gesellschaftlich gestaltbare Existenzbedingungen. Auf der anderen Seite ist es den Unternehmen und der herrschenden Oligarchie gelungen, sich teilweise aus der Beteiligung an der Finanzierung dieser gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen zurückzuziehen (Struktur des Steueraufkommens). Mehr noch, ausgehend von dem erreichten Niveau gesellschaftlicher Reproduktionssicherung soll diese nun selbst im Zuge der Privatisierung sowohl wesentlicher Teile der Infrastruktur wie auch der sozialen Sicherungssysteme als Sphäre der unmittelbaren Kapitalverwertung entwickelt werden, wobei die dahinter stehenden historisch-gesellschaftlich gewonnenen Kenntnisse, Erfahrungen et cetera unentgeltlich angeeignet werden. Da dies überall in der Welt selektiv erfolgt, sinken nicht etwa die Anforderungen an die Haushaltspolitik – sie steigen vielmehr, vor allem hinsichtlich der repressiven Seite. Wie das Beispiel der USA zeigt, bedeutet ein weitgehender Rückzug des Staates aus Kernbereichen der gesellschaftlichen Reproduktion oder auch bereits der längerfristige Verzicht des Staates auf (präventive) Intervention immer auch schwer beherrschbare Haushaltsbelastungen aus sozialer Nachsorge (das Beispiel Krankenversicherung) oder aus der Aufrechterhaltung eines entsprechend ausgebauten Repressionsapparates (zum Beispiel die außerordentlich hohen Aufwendungen für die Kriminalitätsbekämpfung und den Strafvollzug). Dies betrifft nicht nur die Kosten an sich, sondern auch, soweit es das Abfangen extremer sozialer Nöte betrifft, die Entwicklung adäquater Verfahren und Institutionen. Indem der Haushalt den privaten Versicherern die »schlechten Risiken« abnimmt, erfolgt genaugenommen eine weitere Umverteilung mit dem Charakter einer Privatisierung gesellschaftlicher Ressourcen, mehr noch, es werden Gestaltungsspielräume eingeschränkt. Haushaltskonsolidierung durch Privatisierung schließt vor diesem Hintergrund die Tendenz ein, den Rahmen der bürgerlich-demokratischen Gesellschaftsverfassung zu sprengen.<sup>5</sup>

5 Eine zweite Ebene erfaßt das Feld der über den Haushalt vermittelten Reproduktion der sozialen Beziehungen, die durch politische Kräfteverhältnisse, kulturelle Traditionen und die Widersprüchlichkeit von Interessenlagen der gesellschaftlichen Akteure selbst wie der Akteure untereinander bestimmt werden.

Der Haushalt ist unter diesem Gesichtspunkt immer als Feld von Interessenauseinandersetzungen und -realisierungen zu betrachten. Er vermittelt zwischen Interessen, übt in diesem Sinne eine gesellschaftspolitisch konsensuale Rolle aus, ermöglicht gleichzeitig aber, auch bestimmte Interessen zu präferieren und Umverteilungen zu verhindern, hat also zudem eine repressive Funktion. Beide Aspekte, der konsensuale wie der repressive, hängen wiederum in erster Linie mit wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnissen, in zweiter Linie aber auch mit kulturellen Normen, Traditionen, Wertvorstellungen und ähnlichem zusammen. Beide Funktionen setzen sich natürlich nicht rein, linear durch. Die bestimmten Tendenzen zu-

grunde liegenden Interessen selbst sind durch weitere Prozesse und Beziehungen gebrochen, Interessen und haushaltspolitische Erfordernisse oder Möglichkeiten überlagern sich, kompensieren sich und so weiter. Im Haushalt und in der Haushaltspolitik brechen sich so zum Beispiel auch Lobbyismus, Korruption und Medienaktivitäten.

Die konsensuale Komponente erfaßt primär gegebene Grundbedingungen der Reproduktion der Gesellschaft. Die abstrakt gegebene Notwendigkeit der Finanzierung von Funktionen, die von der Beamtenschaft, der Polizei, den Streitkräften ausgeübt werden, Bildung, Wissenschaft, Infrastrukturentwicklung und Strukturentwicklung überhaupt, Subventionen, handelspolitische Maßnahmen<sup>6</sup> sind hierfür Beispiele. Darüber hinaus sind aber auch weitgehend in politischen Auseinandersetzungen entstandene Normen (wie sie sich zum Beispiel in den sozialen Sicherungssystemen, im Arbeitsschutz oder in den Aufwendungen zur Umweltreproduktion manifestieren) in dieser Beziehung zu beachten.

Mit jedem Kompromiß/Konsens sind aber auch Grenzen gezogen, die durch die konsenssuchenden Seiten nicht überschritten werden (können) oder die den nicht am Konsens beteiligten Seiten Grenzen setzen. In den Proportionen, in denen die verschiedenen Funktionen finanziert werden, wie auch in der Art und Weise, wie die Haushaltsmittel dann verwandt werden können, liegt das repressive Potential des Haushalts. Dabei darf keine der beiden Seiten als ein für allemal gegeben verstanden werden. Sie unterliegen vielmehr einer ständigen Veränderung und verfügen zwischen verschiedenen historischen Abschnitten und selbst innerhalb dieser über eine mal größere, mal geringere Elastizität. Die Resultante der sich in diesem Spannungsverhältnis durchsetzenden Interessen tritt als Bedarf in Erscheinung, als ein in einem gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungsprozeß anerkanntes Recht auf den Verbrauch von Ressourcen.<sup>7</sup> Dem vorgelagerte, bedarfsorientierte Ansprüche sind, einmal formuliert, der eigentliche Gegenstand haushaltspolitischer Auseinandersetzungen.

Der Haushalt ist weiterhin als ein retardierendes und stabilisierendes Moment gesellschaftlicher Entwicklung zu sehen, das das unmittelbare Durchschlagen politisch-konjunktureller Schwankungen in die Umverteilungsprozesse verhindert. Daran ändert sich auch dann grundsätzlich nichts, wenn man berücksichtigt, daß tatsächlich die unbestreitbare Langfristigkeit der Wirksamkeit von einmal getroffenen Haushaltsentscheidungen in deutlichem Widerspruch zu den vordergründig auf Kurzfristigkeit orientierten Verhaltensmustern von Politikerinnen und Politikern beziehungsweise Beamtinnen und Beamten steht. Der Haushalt verfügt tatsächlich über ein gewisses Eigengewicht, eine Eigendynamik, die selbst wieder stabilisierend wirkt. Dies schließt ein, daß die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen durchaus abgebremst wird. Haushalt erzwingt Prüfung und Planung nicht nur isolierter Prozesse, sondern auch der sie begleitenden Wirkungen. Daß dies selbst durchaus auch genutzt wird, um politisch nicht gewünschte Vorhaben auf dem Verfahrenswege sterben zu lassen, versteht sich von selbst, liegt aber eben im politischen Charakter eines Haushaltes begründet und ändert nichts an der grundsätzlich gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch

6 Auch hier zeigen sich bis in jüngere Vergangenheit vielfältige Beispiele, wie Exportförderung beziehungsweise die Ausgestaltung protektionistischer, also importhemmender und den heimischen Markt schützender Maßnahmen, die nicht nur den Haushalt beeinflussen, sondern über diesen vermittelt weitgehende strukturpolitische Wirkungen entfalten.

7 Der Autor ist sich dessen bewußt, daß die Frage nach dem Inhalt der Kategorien Bedarf und Bedürfnis, sowie ihr Verhältnis zueinander diskutiert werden. Hier soll Bedarf als artikulationsfähiges Bedürfnis verstanden werden, also jedes Bedürfnis, jeder Wunsch zur Gestaltung der individuellen oder gemeinschaftlichen Lebensumwelt, der eindeutig von den Interessentinnen und Interessenten formuliert und gesellschaftlich durchgesetzt werden kann.

erforderlichen »Verlangsamung« von Entwicklungen. Als fixiertes Regelwerk, das durch eine relativ selbständige Bürokratie ausgestaltet wird, repräsentiert der Haushalt vor allem längerfristig wirksame gesellschaftliche Entwicklungstrends, längerfristig wirkende Umverteilungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten.

Die langfristigen Wirkungen von haushaltspolitischen Entscheidungen, etwa hinsichtlich der Rentenreform oder im Zuge der endlosen Debatten um das zulässige Maß innerstaatlicher Verschuldung, sind Beispiele dafür, wie abgesehen von aktuellen politischen Bedürfnissen der Haushalt sehr verschiedenen Widersprüchen Bewegungsraum verschaffen muß.<sup>8</sup> Diese Widersprüche sind selbst Spiegel der Widersprüche, in denen sich die Gesellschaftspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit bewegt. Wohlgermerkt, Möglichkeiten und Notwendigkeiten sind nicht durch den Haushalt selbst gesetzter Natur, sondern sie sind aus dem Gewicht der verschiedenen Interessenkonstellation beziehungsweise Interessengruppen abgeleitet.

### *Haushalt als Ganzheitlichkeit*

Der Haushalt gestaltet also Umverteilungsprozesse unter zwei Prämissen: a) unter der Prämisse der Durchsetzung der unmittelbaren Reproduktionserfordernisse beziehungsweise -bedürfnisse der herrschenden Schicht und b) unter der Prämisse der Sicherung eines solchen Typs der Reproduktion der Gesellschaft in ihrer Totalität, die den unter a) benannten Erfordernissen entspricht, aber gleichzeitig die unbedingt notwendigen konsensualen Momente aufgreift, also nicht unbedingt im Detail mit den Interessen der herrschenden Schicht identisch ist (!). Beide Prämissen bewegen sich wiederum in einem quantitativen Rahmen, der durch die Masse der in der Gesellschaft verfügbaren Ressourcen gezogen wird. Es gehört damit immer zu den Eigenschaften von Haushalten, tendenziell widersprüchliche Wirkungen einzuschließen.

Eben dieses Einschließen und teilweise Aufheben von Widersprüchen (Schaffung von Bewegungsspielräumen für Widersprüche) sowie die Langfristigkeit seiner Wirkungen verleiht der Haushaltspolitik die scheinbar von außen kommende Legitimität, verwandelt den Haushalt wiederum in eine Legitimation des Staates. Damit erklärt sich die Angst der Politikerinnen und Politiker vor Haushaltskrisen – sie sind automatisch komplexe politische Krisen, Krisen der herrschenden Macht. Sie erfassen sehr verschiedene gesellschaftliche Akteure, stellen bisherige Beziehungsgeflechte in Frage und ordnen politische und wirtschaftliche Kräfteverhältnisse neu. Sie sind End- und/oder Ausgangspunkt einer Neuordnung von Verteilungs- und Umverteilungsprozessen – oder tiefergehender auch gesellschaftlicher Strukturen insgesamt.<sup>9</sup> Für politische Parteien ist daher das Verhalten in einer Haushaltskrise entsprechend bedeutend mit ihrer Positionierung in den Auseinandersetzungen um die Macht, in ihrem Selbstverständnis und in den Kompetenzzuschreibungen mitunter identitätsstiftend.

Die hier skizzierten Beziehungen und Prozesse sind natürlich im Alltagsbewußtsein nicht präsent. Das Alltagsbewußtsein bedient sich primär Stereotype – und ein solches Stereotyp ist der Zusammenhang von »funktionierendem Haushalt« und Legitimität des

8 Ablehnung oder Bejahung einer mehr oder weniger umfangreichen Haushaltsverschuldung sagt nichts darüber aus, welche Interessen mit ihr tatsächlich verfolgt werden. Fakt ist jedoch, daß Haushaltsverschuldung zumeist eine Verschiebung der Lösung aktueller reproduktiver Probleme in die Zukunft bedeutet; entweder, weil die aktuellen Kräfteverhältnisse eine Lösung nicht möglich erscheinen lassen, oder weil die erforderlichen Instrumente nicht vorhanden sind.

9 Auch hier kennt die Geschichte viele Beispiele – erinnert sei an die Bewilligung der deutschen Kriegskredite 1914. Ein politische Grundentscheidung war untrennbar mit einer haushaltspolitischen Frage verknüpft. Flottenbauprogramm ein anderes Beispiel. In ritualisierter Form spiegelt sich dieser Zusammenhang in den Haushaltsdebatten, insbesondere in der Abstimmung zum »Kanzleretat«.

Staates. Gerät der Haushalt »in Unordnung«, wird dementsprechend auch die Legitimität des Staates in Frage gestellt, ohne auf die tatsächlichen Ursachen der haushalterischen Verwerfungen, die wiederum meist primär in Verschiebungen von Interessenlagen zu finden sind, eingehen zu müssen/können.<sup>10</sup>

Halten wir fest: Wenn der Haushalt als Funktion von Politik ein Instrument der Realisierung widersprüchlicher Interessen ist und er gleichzeitig gesellschaftliche Reproduktionsnotwendigkeiten abbildet, ist es wenig sinnvoll, ihn als solchen in das Zentrum der Auseinandersetzung zu stellen, sondern die Art und Weise seines Entstehens, seiner Abarbeitung und seiner Abrechnung – also in seiner Ganzheitlichkeit. Der letztendlich zur Realisierung kommende Haushalt fixiert Umverteilungsprozesse, die ihre Grundlagen in anderen, vorgelagerten Auseinandersetzungen haben. Er ist Resultat wie Voraussetzung der übrigen Phasen gesellschaftlicher Reproduktion und in diese eingebunden. Für die hier zur Debatte stehende Frage des Verhältnisses von Bürgerinnen und Bürgern, Abgeordneten (Politikern) und Haushalt/Haushaltspolitik bedeutet das vor allem:

- sich immer vor Augen zu halten, daß der Haushalt grundsätzlich gestaltbar ist, keine gesellschaftliche Gruppe aber in der Lage ist, ohne weitgehende politische Machtverschiebungen die Richtung der Entwicklung völlig zu monopolisieren<sup>11</sup>;
- daß der Haushalt seiner Natur nach immer politische Kompromisse erzwingt. Soweit nicht eine totale Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf eine Gruppe erfolgt, liegen im Haushalt selbst Veränderungspotentiale;
- zu begreifen, daß nicht der Haushalt als solcher, sondern die Art und Weise seines Zustandekommens, seiner Abarbeitung und Kontrolle in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Debatten zu stellen ist;
- zu verstehen, daß interessen geleitete Veränderungen in der Haushaltspolitik normal/alltäglich sind und auch sein müssen.

Diese Aussagen betreffen sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmeseite. In der öffentlichen Diskussion steht jedoch vor allem die Ausgabenseite, während die Einnahmen zumeist als nicht wesentlich erweiterbar dargestellt werden. Steuerpolitik und Beteiligungspolitik als mögliche wichtige Pfeiler der Einnahmeentwicklung spiegeln aber genauso wie die Haushaltspolitik (und meist in diese eingeordnet) Machtverhältnisse und Interessenkonstellationen wider.

### *Demokratisierung von Haushaltspolitik als weitgreifende Aufgabe*

Ein gründlicherer Blick auf die heutige Realität von Haushaltspolitik zeigt, wie sehr diese tatsächlich beeinflussbar ist und stellt Haushaltspolitik als »einfache« Politik dar. Und genau weil dies so ist, und weil im Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Weichenstellungen seit Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, vor allem aber in den letzten zehn Jahren die Rücknahme konsensualer Elemente in der Haushaltspolitik immer stärker empfunden wird, werden Haushaltsprobleme zunehmend als Elemente einer weitergehenden Legitimationskrise der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse, vor allem des Staates, verstanden und entsprechende Gegenstrategien, in denen wiederum der Haushalt eine

10 Daraus ist die Problemlage kommunaler Haushaltspolitik deutlich abzuleiten und zu erklären. Der kommunale Haushalt wie auch die kommunale Haushaltspolitik sind Resultat einer mehrfachen Brechung, die neben differenzierten Interessenlagen auch verschiedenartige Stereotype einschließt. So ist letztlich der Kommunalhaushalt eben kein »kleiner Staatshaushalt«, er ist selbst nur Reflex des Staatshaushaltes.

11 Tatsächlich ist die deutsche Kriegswirtschaft eines der verhältnismäßig wenigen Beispiele für eine solche fast vollständige Ausschaltung konsensualer Momente aus der Haushaltspolitik.

wesentliche Rolle spielt – und spielen muß –, von verschiedenen Interessengruppen entwickelt. Dies ist umso dringender, als sich Haushaltspolitik wie Politik überhaupt in dem Widerspruch bewegen muß, daß auf der einen Seite die gesellschaftliche Organisation der Bewahrung jeglicher Grundlagen gesellschaftlicher Weiterexistenz gesellschaftliches Handeln erfordert (erinnert sei an Umweltschutz, Bildung, Wissenschaft, soziale Absicherung, Kampf gegen globale Probleme wie Hunger, Wassermangel etc.) und auf der anderen Seite die Möglichkeiten von Teilen der Führungseliten (Wirtschafts- und Verwaltungsspitzen, Finanzoligarchie), sich der Beteiligung an der Finanzierung dieser Aufgaben zu entziehen, bedeutend gestiegen sind.

Dieser offensichtliche Widerspruch bedarf einer Lösung – entweder, indem Umverteilungsprozesse ernsthaft eingeleitet werden, oder indem hinreichend Akzeptanz für diese krasse Ungerechtigkeit und die damit gesetzten Veränderungen der gesellschaftlichen Machtverhältnisse geschaffen wird. Beides ist nur durch Verhaltensänderungen bei den Bürgerinnen und Bürgern zu realisieren; selbst bloßes Dulden bedeutet: Sie müssen anders konsumieren, sich an ihren Arbeitsplätzen anders verhalten, andere individuelle und familiäre Überlebensstrategien entwickeln und umsetzen. Zwangsläufig tritt damit die Frage nach der Stellung »des Bürgers/der Bürgerin« in der Haushaltspolitik wieder stärker auf den Plan. Haushaltspolitik wurde und wird immer auf die eine oder andere Weise (und sei es durch passive Hinnahme) von den Bürgern beeinflusst. Tatsächlich soll nun dieser Mitwirkung eine wie auch immer geartete neue Qualität gegeben werden. Wie auch in anderen Bereichen – es sei nur an die Versuche zur Aufwertung des Ehrenamtes, die Debatten zur *good governance*, zur Regionalisierung, zur Staatsaufgabenkritik und ähnliches erinnert – wird nach Möglichkeiten gesucht, über die aktive Ansprache eines gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der Bürgerinnen und Bürger der Politik, den Politikerinnen und Politikern und einer bestimmten gesellschaftlichen Struktur Legitimation zu verschaffen. Anders gesagt, die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine »richtige«, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Haushaltspolitik ohne die Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren.

Daraus ergeben sich für die politischen Akteure neue Aufgaben. Vor allem geht es darum, die »Mystik« der Haushaltspolitik aufzubrechen und sie entsprechend ihrer Ganzheitlichkeit zu konzipieren. Neben der zentralen Frage der Öffentlichkeit des Gesamtprozesses geht es vor allem um die Herstellung neuer Kräftekonstellationen in bezug auf alle haushaltsrelevanten Fragen, das heißt vor allem, die Implementierung direkt-demokratischer Verfahren. Nur auf dieser Basis scheint es möglich, letztendlich ein realistisches Bild der Bedarfsstrukturen (also der gesellschaftlichen Reproduktionserfordernisse) und der Ressourcenstrukturen zu erlangen, gleichzeitig aber auch Akzeptanz von Umverteilungsnotwendigkeiten, die beispielsweise aus sozialen, ökologischen oder entwicklungspolitischen Anforderungen resultieren, zu erreichen.